



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Sampai saat ini peneliti belum memperoleh data akurat yang dapat menjelaskan secara rinci, kapan dan di mana dimulainya dunia pelacuran atau yang lazim disebut dunia prostitusi yang menempatkan Pekerja Seks Komersial (PSK) sebagai penjajanya. Memang ada opini bahwa konon pertumbuhan sebuah kota selalu diawali dengan berkembangnya praktik prostitusi. Konon pula, singgahnya para pelaut bahari di zaman nenek moyang kita dahulu kala bukan untuk urusan bisnis saja, tetapi juga mencari pengalaman seksual di daerah yang disinggahinya. Semakin asyik pengalaman yang diperoleh, semakin sering pula para pelaut singgah di daerah itu.<sup>1</sup>.

Di Indonesia praktik prostitusi sendiri sebetulnya tidak bisa dilepaskan dari praktik pergundikan pada zaman kolonial. Tentara Belanda dengan seenaknya menjadikan wanita pribumi sebagai gundik. Sementara itu para tuan tanah dan cukong yang menjadi antek Belanda juga meniru apa yang dilakukan juragannya. Dalam perkembangannya, menurut keterangan Hoigard dkk., 2008<sup>2</sup>, perluasan perkebunan tebu di Jawa Tengah dan Jawa Timur, pembukaan Jalan Daendels 1808 dan Jalur Kereta Api (*Trem uap*) yang menghubungkan antara Batavia, Bogor, Cianjur, Bandung Cilacap, Yogyakarta dan Surabaya tahun 1884 telah melahirkan tempat prostitusi di Jawa, salah satunya adalah Lokalisasi Dolly<sup>3</sup>. Pembuatan jalan dan jalur kereta api serta perluasan perkebunan tersebut telah menyebabkan terjadinya migrasi tenaga kerja laki-laki besar-besaran. Sehingga

---

<sup>1</sup> Diakses dari ([http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip\\_2006/nov\\_09/hl009.html](http://www.hariankomentar.com/arsip/arsip_2006/nov_09/hl009.html), diakses 2 Januari 2014).

<sup>2</sup> Hoigard, Cecilie & Liv Finstad, 2008. *Tubuhku Bukan Milikku, Prostitusi, uang dan Cinta*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

<sup>3</sup> Prostitusi Dolly didirikan pertama kali oleh seorang noni Belanda yang bernama Dolly van Der Mart. Awalnya Dolly hanya menyediakan beberapa gadis untuk menjadi pekerja seks. Wanita-wanita tersebut disediakan untuk melayani dan memuaskan syahwat tentara Belanda. Seiring berjalananya waktu ternyata Dolly mampu menarik tentara Belanda untuk datang kembali. Tidak hanya di situ ternyata bisnis maksiat yang dirintis Dolly ini mampu menarik tidak hanya tentara kolonial tetapi juga para tuan tanah dan pedagang yang datang ke Surabaya. Dalam perkembangannya pelaku seks di prostitusi ini terbagi dalam tiga kelas. Kelas atas terdiri dari orang indo dan Eropa, kelas menengah terdiri dari orang Cina dan Jepang, sedangkan kelas bawah terdiri dari orang melayu atau Jawa. Orang Belanda biasanya suka dan dianjurkan untuk memakai perempuan Eropa, Cina, Jepang dan local. Sementara para tuan tanah dan cukong serta pedagang dari kalangan orang Jawa, Cina dan Jepang tidak boleh memakai orang Eropa. Lokalisasi ini terus berkembang dan semakin pesat. Pendek kata dapat disimpulkan bahwa sebetulnya lokalisasi Dolly adalah warisan kolonial Belanda. Lih: Malarek, Victor, 2006. *Natasha, Menyibak Perdagangan Seks Dunia*. Jakarta: Serambi Ilmu Pustaka, hal: 342

untuk memuaskan nafsu syahwat mereka, didirikanlah prostitusi-prostitusi di daerah-daerah tersebut.

Dalam perkembangannya praktik PSK juga tidak dapat dilepaskan dari ekspansi modal perusahaan-perusahaan yang bergerak disektor wisata. Kemajuan dunia pariwisata di Thailand yang sampai menempatkan sektor pariwisata sebagai sektor utama yang mendulang devisa di negara, tak pelak juga tidak terpisah dari pengelolaan yang sistematis terhadap “komoditas” andal yang bernama seks, lengkap dengan segala macam “asesoris” yang diperlukan oleh penggunanya. Di negara ini, pementasan atau pergelaran budaya yang dikemas dalam acara hiburan (tari misalnya) juga memiliki “aroma” yang terkait dengan bisnis seks.

Di Indonesia, Bali adalah salah satu pulau yang disinyalir paling maju dalam mengembangkan pariwisata, ternyata juga tidak terlepas dari ketersediaan PSK yang siap untuk di-“konsumsi” oleh para wisatawan, baik wisatawan domestik maupun mancanegara, dan juga oleh tamu umum non wisatawan. Daerah-daerah yang tergolong sebagai daerah metropolis dan/atau daerah-daerah yang sedang dalam proses menuju kemajuan, diduga juga menjadi kantong tumbuh-kembangnya praktik PSK yang pengguna/pelanggan/tamunya disinyalir berasal dari berbagai kalangan (maksudnya : tidak hanya berasal dari kalangan para wisatawan).

Ada indikasi, berkembangnya dunia PSK bukan hanya disebabkan oleh permasalahan ekonomi tetapi juga oleh permasalahan yang sudah begitu kompleks, multiproblem, multidimensi. Dunia PSK identik dengan seks yang bersifat katarsis (dunianya laki-laki), meskipun pelaku PSK tidak hanya didominasi oleh perempuan tapi juga oleh laki-laki yang dikenal dengan sebutan "Gigolo", yang mempunyai sifat dan perilaku yang sama dengan PSK dalam memberikan pelayanan seks kepada pelanggan yang membutuhkan.

Keberadaan tempat atau lokasi PSK di masing-masing Kabupaten dan/atau Kota yang ada di wilayah Provinsi Jawa Timur, relatif mudah untuk diketahui karena keberadaan tempat-tempat tersebut sudah bertahun-tahun dan sudah banyak dikenal warga masyarakat, serta sudah sering diberitakan di media massa, juga di dunia maya. Ada kesan bahwa “lokalisasi PSK di masa lampau”

merupakan kebijakan tidak tertulis yang melegalkan “bisnis” PSK. Kebijakan tidak tertulis tersebut mungkin dilandasi oleh berbagai pertimbangan, seperti berikut:

1. Banyaknya pihak yang mendapat keuntungan dan/atau mencari nafkah di lokasi PSK, mereka itu diantaranya adalah para: PSK itu sendiri, mucikari, preman dan centeng wisma, penjaga parkir, penjual makanan-minuman, dan yang lainnya yang semua itu dikoordinasikan oleh para mafia di masing-masing lokalisasi PSK; sehingga lokalisasi PSK berimplikasi pada tersedianya lapangan pekerjaan bagi sejumlah kalangan.
2. Relatif terbatasnya lapangan pekerjaan yang dapat “diakses” oleh mereka (baca: perempuan) yang menjadi PSK, karena mereka merupakan kelompok masyarakat *unskill*. Pada konteks demikian, menjadi PSK akhirnya menjadi pilihan yang dalam perspektif ekonomi dianggap paling mudah dan paling menguntungkan.
3. Relatif banyaknya kaum pria yang punya kebutuhan terhadap jasa PSK, sehingga bentuk-bentuk usaha yang berkaitan dengan praktik PSK dipandang sebagai unit bisnis yang prospektif oleh mereka yang menghalalkan segala cara.
4. Adanya anggapan bahwa kebijakan lokalisasi PSK merupakan “pil pahit” yang harus ditelan atau dengan kata lain kebijakan lokalisasi dianggap sebagai pilihan terbaik di antara pilihan kebijakan yang sama-sama buruk, dengan asumsi pemberar sebagai berikut : “PSK merupakan fenomena sosial yang tidak dapat dihilangkan dalam sejarah kehidupan manusia, maka lebih baik terlokalisasi sehingga mudah dikontrol dari pada tumbuh liar tak terkontrol”.

Berdasarkan data Direktorat Rehabilitasi Tuna Sosial Kementerian Sosial, pada tahun 2012 tercatat ada 41.374 orang PSK yang tersebar di 33 Provinsi di Indonesia. Jumlah terbesar berada di Jawa Timur yakni sebanyak 7.793 orang PSK (dan jumlah lokasi PSK terbanyak juga di Jawa Timur, yakni tidak kurang dari 87 tempat).

Kalau kita mau berkata jujur bahwa Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah Pancasila, dan satu diantara 5 (lima) sila dalam Pancasila adalah Ketuhanan yang Maha Esa, maka seharusnya tidak ada kompromi mengenai keharusan untuk meniadakan lokasi PSK di wilayah NKRI. Banyak pihak, khususnya mereka yang pemahaman keagamaannya relatif “mumpuni” sudah sering mempermasalahkan keberadaan tempat atau lokalisasi PSK.

Secara konseptual, penutupan lokasi PSK memang mudah, misalnya dengan memberlakukan Undang-Undang tentang PSK dan/atau menambahkan bab atau bagian khusus tentang PSK dalam Undang-Undang tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, atau pun dengan menerbitkan peraturan perundangan di daerah misalnya menerbitkan Peraturan Daerah, serta bisa jadi menyampaikan Surat Edaran/Himbauan misalnya Surat Edaran/Himbauan dari Gubernur kepada Bupati/Wali Kota. Tetapi sejarah sudah mencatat bahwa penutupan atau peniadaan lokasi PSK tersebut pelaksanaannya relatif sulit dilakukan karena ada indikasi banyak kendala yang muncul.

Berangkat dari asumsi sebagaimana diuraikan di depan, tidak mengherankan jika terkait dengan kebijakan lokalisasi PSK, banyak terjadi pro dan kontra baik di kalangan tokoh masyarakat maupun di kalangan pejabat dan praktisi serta kalangan kelompok masyarakat yang lain yang dilatarbelakangi oleh sejumlah alasan mereka masing-masing. Sejarah panjang kebijakan yang bersangkut-paut dengan PSK di tanah air menunjukkan telah terjadi kebijakan “buka-tutup”, artinya pernah ada kebijakan lokalisasi PSK, kemudian ditutup, kemudian dibuka lagi dan akhirnya diutup lagi, dan seterusnya. Berikut adalah sejumlah pendapat pro dan kontra terhadap fenomena keberadaan lokasi PSK.

Kutipan sebagaimana tersebut di bawah ini terpampang pada *webside* yang bertajuk [PekerjaSekKomersial.com](http://PekerjaSekKomersial.com). Pada *webside* itu pula disajikan data tentang tarif PSK, foto, dan alamat hotel serta tarif kamar dan informasi lain seputar PSK. *Web* ini juga melayani transaksi penjualan jasa PSK dengan para pelanggannya melalui media *online*, yang bisa diakses oleh siapa saja, tanpa mengenal ada atau tidak kebijakan lokalisasi.

*Ingin mendapatkan nomor-nomor telepon pekerja seks komersial? Silakan kirim sms ke 021-60310589 (Sms only) dan transfer uang Rp 100.000,- (untuk mempercepat tambahkan 3 angka no telp anda, misalnya: rp 100188,-) ke BCA atas nama Diana Nomor Rekening 2681247621<sup>4</sup>.*

Pada akhir tahun 2011, marak pemberitaan tentang pro-kontra penutupan lokalisasi Dolly Surabaya. Ketika itu, Dolly akan ditutup oleh Pemerintah Kota Surabaya meskipun mengalami tarik ulur antara pihak yang mendukung dan yang menolak. Dolly yang konon merupakan tempat lokalisasi PSK terbesar se-Asia Tenggara itu menjadi ladang subur bisnis prostitusi dan usaha jasa lain bagi masyarakat di sekitarnya, tetapi juga lahan hijau bagi penularan virus HIV/AIDS, sehingga semakin hari semakin meningkat jumlah penderitanya. Pemerintah Provinsi Jawa Timur mendorong Pemerintah Kota Surabaya untuk segera menutup Dolly, setelah data penderita HIV/AIDS di Jawa Timur dan Surabaya terus meningkat, terutama dari kalangan Pekerja Seks Komersial (PSK) di Dolly dan sekitarnya. Dalam catatan Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur, jumlah penderita HIV/AIDS terus meningkat. Sekitar 90% penderita, malu mengakui penyakitnya dan datang ke rumah sakit sudah dalam keadaan kritis. Penularan virus HIV/AIDS ini, rentan terjadi pada para pelaku seks bebas dan pengguna narkoba melalui jarum suntik. Meski cuma setahun sekali berhubungan badan dengan para PSK, mereka sangat dimungkinkan terjangkit virus berbahaya ini.

Berdasar data yang dihimpun, korban yang meninggal dunia karena HIV/AIDS di Jawa Timur pada tahun 2013 sekitar 32 orang. Jumlah ini mengalami penurunan jika dibanding tahun 2012, yang mencapai 228 orang meninggal akibat HIV/AIDS. Mayoritas penderita HIV/AIDS yang meninggal dunia itu adalah pelanggan lokalisasi PSK.

Sementara jumlah penderita HIV di Jawa Timur, dari tahun ke tahun terus bertambah. Di tahun 2013 ini saja, sudah mencapai 17.775 orang. Angka tersebut jauh lebih rendah dari estimasi awal yang mencapai sekitar 57.321 orang. Saat ini masih ada banyak penderita yang tidak mau mengakui kalau dirinya terjangkit virus berbahaya tersebut. Sehingga kondisi ini menyebabkan sulitnya melakukan pendataan. Data tentang penderita HIV/AIDS tetap seperti fenomena gunung es.

---

<sup>4</sup> (<http://pekerjasekskomersial.blogspot.com/>, diakses 02-01-2014)



Statistik AIDS Direktorat Jenderal PP & PL Kementerian Kesehatan melaporkan kasus kumulatif HIV/AIDS pada periode 1 April 1987 sd 31 Maret 2013 tertanggal 17 Mei 2013.

**Tabel 1.1.**  
**Jumlah Kumulatif Kasus HIV & AIDS Berdasarkan Provinsi Di Indonesia**  
(Data sampai dengan Maret 2013)

<b>No</b>	<b>Provinsi</b>	<b>HIV</b>	<b>AIDS</b>	<b>Jumlah</b>
1	DKI Jakarta	23,792	6,299	30,091
2	Jawa Timur	13,599	6,900	20,499
3	Papua	10,881	7,795	18,676
4	Jawa Barat	7,621	4,131	11,756
5	Bali	6,819	3,344	10,163
6	Jawa Tengah	5,021	2,990	8,011
7	Sumatera Utara	6,781	515	7,296
8	Kalimantan Barat	3,724	1,699	5,423
9	Sulawesi Selatan	3,116	1,467	4,583
10	Banten	2,761	885	3,646
11	Kepulauan Riau	3,176	382	3,558
12	Sulawesi Utara	1,794	693	2,487
13	DI Yogyakarta	1,693	782	2,475
14	Riau	1,549	859	2,408
15	Kalimantan Timur	1,878	332	2,210
16	Papua Barat	1,896	187	2,083
17	Nusa Tenggara Timur	1,331	420	1,751
18	Sumatera Selatan	1,254	322	1,576
19	Sumatera Barat	739	802	1,541
20	Maluku	956	343	1,299
21	Lampung	777	192	969
22	Nusa Tenggara Barat	574	379	953
23	Jambi	490	384	874
24	Bangka Belitung	357	258	615
25	Kalimantan Selatan	214	134	348
26	Bengkulu	159	160	319
27	Maluku Utara	194	123	317
28	Sulawesi Tengah	185	127	312
29	Sulawesi Tenggara	134	161	295
30	Kalimantan Tengah	136	93	229
31	Aceh	98	130	228
32	Gorontalo	27	56	83
33	Sulawesi Barat	33	3	36
<b>Jumlah</b>		<b>103,759</b>	<b>43,347</b>	<b>147,106</b>

Sumber : Spiritia.or.id, diakses 2 Januari 2014.

Berdasarkan tabel tersebut dapat diketahui bahwa Provinsi Jawa Timur menempati urutan terbesar kedua dalam hal penderita HIV/AIDS setelah DKI Jakarta. Dari 147.106 orang perkiraan jumlah penderita HIV/AIDS di Indonesia pada Maret 2013, 20.499 orang (13,93%) diantaranya ada di Jawa Timur.

**Tabel 1.2.**  
**Jumlah Kumulatif Kasus AIDS di Indonesia Manurut Jenis Kelamin**  
**Di Indonesia Per Maret 2013**

No	Jenis Kelamin	AIDS
1	Laki-Laki	24,000
2	Perempuan	12,500
3	Tidak Diketahui	6,847
<b>Jumlah</b>		<b>43,347</b>

Sumber : Spiritia.or.id, diakses 2 Januari 2014

Jumlah kasus AIDS tersebut diasumsikan (terutama) disebabkan oleh praktik prostitusi (heteroseksual), disamping oleh penyebab yang lain, misalnya : homo/biseksual, IDU, transfusi darah, transfusi derinatal dan penyebab lainnya.

**Tabel 1.3.**  
**Jumlah Kumulatif Kasus AIDS Menurut Faktor Risiko**  
**Di Indonesia Per Maret 2013**

No	Faktor Risiko	AIDS
1	Heteroseksual	25,907
2	Homo Biseksual	1,022
3	IDU	7,788
4	Tranfusi Darah	86
5	Transfusi Derinatal	1,181
6	Tidak Diketahui Penyebabnya	7,124
<b>Jumlah</b>		<b>43,108</b>

Sumber : Spiritia.or.id, 2 Januari 2014

Tabel 1.4.  
Jumlah Kumulatif Kasus AIDS Menurut Golongan Umur  
Di Indonesia Per Maret 2013

No	Kelompok Umur	AIDS
1	< 1	163
2	1 – 4	772
3	5 – 14	329
4	15 – 19	1,412
5	20 – 29	15,213
6	30 – 39	12,224
7	40 – 49	4,436
8	50 – 59	1,300
9	> 60	411
10	Tak Diketahui	7,177
<b>Jumlah</b>		<b>43,347</b>

Sumber : Spiritia.or.id, Diakses 2 Januari 2014

Pada acara seminar yang bertajuk “Indonesia Menjawab Tantangan: Kepemimpinan Menjadi Bangsa Pemenang” yang digagas Dewan Guru Besar Universitas Indonesia, di Salemba, Jakarta, pada hari Jumat tanggal 29 Nopember 2013, Walikota Surabaya, Tri Rismaharini menyatakan bahwa:

“Sudah tiga lokasi PSK di kota Surabaya yang berhasil ditutup. Di penghujung tahun 2013, satu lokalisasi lainnya akan ditutup. Lalu terakhir, pada pertengahan tahun 2014 lokalisasi terbesar di Surabaya yakni Dolly, akan ditutup pula. Meski harus diakui bahwa banyak demo dan desakan dari berbagai pihak, bahkan dari Jakarta, agar Walikota Surabaya mengurungkan niat untuk melakukan penutupan lokalisasi PSK, saya tak akan gentar. **Saya rela mati demi ini,**”<sup>5</sup>.

Niat itu tidak terlepas dari alasan awal keinginan Walikota Surabaya itu untuk menutup lokalisasi. Risma bercerita bahwa dulu saat banyak kalangan, terutama para Kyai, yang memintanya menutup kawasan prostitusi, dialah yang justru tidak yakin mampu. "Kalau saya tutup saat itu, saya belum bisa memberi makan," kisahnya. Bila demikian, dia meyakini penutupan justru akan menimbulkan masalah baru karena para PSK boleh jadi justru membuka kawasan

<sup>5</sup> (Sumber: <http://pekerjasekspelosial.blogspot.com/>, diakses 02-012014)

prostitusi di mana-mana. Namun kemudian pandangan itu berangsur berubah sejak dia menyadari bahwa banyak korban perdagangan manusia (*human trafficking*) banyak terjerumus ke lokalisasi. Keberadaan para korban itu di sana, belum tentu kehendak mereka sendiri.

Sampai dengan akhir Desember 2013, terdapat 3 lokalisasi yang sudah berhasil ditutup di Kota Surabaya. Data mengenai hal tersebut, sebagai berikut :

Tabel 1.5.  
Lokalisasi Surabaya yang Sudah Ditutup Tahun 2013

No	Lokalisasi	Jumlah Wisma (rumah)	Jumlah Mucikari (Orang)	Jumlah PSK (Orang)	Tanggal Penutupan
1	Tambak Asri	96	96	354	28-05-2013
2	Klakahrejo	70	65	219	20-11-2013
3	Sememi	32	22	208	23-12-2013
<b>Jumlah</b>		<b>198</b>	<b>183</b>	<b>781</b>	

Sumber : Kantor Berita Antara, 2013

Sebagian besar masyarakat kita belum merestui adanya lokalisasi PSK. Pasalnya, ditinjau dari sisi apapun, lokalisasi PSK bertentangan dengan moral dan etika yang berkembang di masyarakat, serta yang paling penting bertentangan dengan norma dan nilai-nilai agama. Oleh karena itu pesan moral dan etika yang berkembang di kalangan sebagian besar masyarakat Jawa Timur yang religius ini mengisyaratkan bahwa melakukan lokalisasi PSK berarti melegalkan dan mendukung berkembangnya sikap cari gampang mendapatkan uang dan jalan singkat mereguk nikmat sesaat dan berarti menyatakan menentang ajaran agama<sup>6</sup>.

Beberapa daerah yang disinyalir terdapat lokalisasi PSK terbesar di Indonesia dan dilegalkan oleh Pemerintah Daerah setempat adalah Bogor, Tangerang, Indramayu, Cirebon, Batam, Manado, Padang dan Surabaya (Sumber; *wikileaks dalam*<sup>7</sup> Pada beberapa daerah tersebut terdapat tempat yang merupakan suatu kawasan dimana bisa dilihat para PSK menjajakan dirinya secara terbuka.

---

<sup>6</sup> ([http://www.hariankommentar.com/arsip/arsip\\_2006/nov\\_09/hl009.html](http://www.hariankommentar.com/arsip/arsip_2006/nov_09/hl009.html), diakses 2 Januari 2014).

<sup>7</sup> (<http://kurolakururu.blogspot.com/2011/01/legalisasi-profesi-pekerja-sex.html>, diakses 02-01-2014).

Di Sulawesi Utara, Komisi A DPRD Kota Manado mengusulkan mengenai perlu adanya lokalisasi PSK dengan alasan untuk mempermudah kontrol terhadap menjamurnya PSK di beberapa tempat terpisah dan meminimalisir masalah sosial dan kesehatan masyarakat. Wacana ini juga pernah muncul dalam acara Temu Konstituen Caleg Perempuan di Surabaya (*Kompas*, 06/03/09). Pelegalan lokalisasi ini ternyata menjumpai beberapa reaksi. Ada yang mendukung tapi ada juga yang secara terang-terangan menolaknya, dimana masing-masing kubu mempunyai argumennya sendiri-sendiri. Penolakan mereka biasanya didasari oleh alasan hukum agama dan budaya ketimuran yang masih memandang prostistusi sebagai hal yang tabu, selain alasan bahwa lokalisasi PSK hanya akan menambah banyak masalah yang muncul, seperti peredaran minuman keras, narkoba, dan kriminalitas (terutama perdagangan orang = human *trafficking*). Sedangkan, mereka yang mendukung usaha pelegalan lokalisasi PSK mempunyai alasan bahwa lokalisasi akan bisa meminimalisir penyebaran penyakit kelamin karena mudah mengontrolnya; adanya lokalisasi PSK bisa menciptakan dan menambah lapangan pekerjaan, sehingga roda perekonomian berjalan.

Pada tahun 2010 terbit Surat Edaran Nomor 460/16474/031/2010 tanggal 30 Novemember 2010 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Prostitusi, serta Woman Trafficking. Melalui Surat Edaran tersebut, seluruh Bupati dan Walikota di Provinsi Jawa Timur diminta mendukung upaya penutupan lokasi PSK di daerahnya masing-masing. Terbitnya Surat Edaran tersebut menjadi salah satu bukti empirik bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Timur berkomitmen untuk melakukan penutupan lokasi PSK.

Konsekuensi logis dari komitmen tersebut, diperlukan adanya “kebijakan ikutan” atau kebijakan yang berkaitan dengan upaya untuk mengantisipasi dampak negatif yang bisa muncul akibat dari komitmen dan/atau tindakan tegas itu. Oleh karena itu penelitian yang berjudul **“Kajian Dampak Implementasi Kebijakan Pemerintah Pasca Penutupan Lokalisasi Pekerja Seks Komersial (PSK) terhadap Lingkungan dan Kehidupan Masyarakat”** ini dipandang perlu untuk dilakukan. Data dan analisis data tentang dampak tersebut diharapkan dapat menjadi salah satu masukan dalam rangka mengantisipasi terjadinya hal-hal

buruk dari implemtnasi kebijakan menutup lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur.

### **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah atau yang dalam tradisi akademik-metodologis disebut pertanyaan penelitian (*research question*) yang menjadi bintang penunjuk jalan sekaligus menjadi fokus dari penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah respon masyarakat atas implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur ?, meliputi :
  - a. Respon masyarakat lokalisasi
  - b. Respon masyarakat sekitar lokalisasi
  - c. Respon masyarakat umum
  - d. Respon tokoh agama dan tokoh masyarakat
  - e. Respon masyarakat pendidikan
2. Bagaimanakah dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur terhadap kehidupan masyarakat ? meliputi :
  - a. Dampak ekonomi
  - b. Dampak Sosial
  - c. Dampak Kesehatan
  - d. Dampak Religi
3. Bagaimanakah formulasi kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka menanggulangi dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi ? meliputi :
  - a. Formulasi kebijakan penanganan dampak ekonomi.
  - b. Formulasi kebijakan penanganan dampak Sosial
  - c. Formulasi kebijakan penanganan dampak kesehatan
  - d. Formulasi kebijakan penanganan dampak religi

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan rumusan permasalahan penelitian sebagaimana diuraikan di

depan, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengkaji dan mendeskripsikan respon masyarakat atas implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur ?, meliputi :
  - a. Respon masyarakat lokalisasi
  - b. Respon masyarakat sekitar lokalisasi
  - c. Respon masyarakat umum
  - d. Respon tokoh agama dan tokoh masyarakat
  - e. Respon masyarakat pendidikan
2. Mengkaji dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur terhadap kehidupan masyarakat, meliputi :
  - a. Dampak Ekonomi
  - b. Dampak sosial
  - c. Dampak kesehatan
  - d. Dampak religi
3. Merumuskan pokok-pokok pikiran yang dapat menjadi referensi bagi kebijakan Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka menanggulangi dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi ? meliputi :
  - a. Formulasi kebijakan penanganan dampak ekonomi.
  - b. Formulasi kebijakan penanganan dampak Sosial
  - c. Formulasi kebijakan penanganan dampak kesehatan
  - d. Formulasi kebijakan penanganan dampak religi

#### **1.4. Hasil yang Diharapkan**

Kajian Dampak Implementasi Kebijakan Pemerintah Pasca Penutupan Lokalisasi Pekerja Seks Komersial (PSK) terhadap Lingkungan dan Kehidupan Masyarakat ini secara substantif diharapkan dapat menghasilkan produk dokumen laporan yang di dalamnya berisi data dan hasil analisis data yang terfokus pada upaya menjawab pertanyaan penelitian (*research question*) sebagaimana tertuang dalam sub bab Rumusan Permasalahan, antara lain :

1. Tersedianya informasi tentang respon masyarakat atas implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur ?, meliputi :



- a. Respon masyarakat lokalisasi
  - b. Respon masyarakat sekitar lokalisasi
  - c. Respon masyarakat umum
  - d. Respon tokoh agama dan tokoh masyarakat
2. Tersedianya informasi tentang dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur terhadap kehidupan masyarakat, meliputi :
  - a. Dampak Ekonomi
  - b. Dampak social
  - c. Dampak kesehatan
  - d. Dampak religi
3. Terumuskan pokok-pokok pikiran yang dapat menjadi referensi bagi kebijakan yang perlu diambil oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka menanggulangi dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi ? meliputi :
  - a. Formulasi kebijakan penanganan dampak ekonomi.
  - b. Formulasi kebijakan penanganan dampak Sosial
  - c. Formulasi kebijakan penanganan dampak kesehatan
  - d. Formulasi kebijakan penanganan dampak religi

## **1.5. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup dari penelitian yang berjudul : Kajian Dampak Implementasi Kebijakan Pemerintah Pasca Penutupan Lokalisasi Pekerja Seks Komersial (PSK) terhadap Lingkungan dan Kehidupan Masyarakat ini, meliputi :

1. Pengumpulan data, identifikasi data dan analisis data primer dan sekunder tentang respon masyarakat atas implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur ?, meliputi :
  - a. Respon masyarakat lokalisasi
  - b. Respon masyarakat sekitar lokalisasi
  - c. Respon masyarakat umum
  - d. Respon tokoh agama dan tokoh masyarakat

2. Pengumpulan data, identifikasi data dan analisis data primer dan sekunder tentang dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur terhadap kehidupan masyarakat, meliputi :
  - a. Dampak Ekonomi
  - b. Dampak sosial
  - c. Dampak kesehatan
  - d. Dampak religi
3. Merumuskan pokok-pokok pikiran yang dapat menjadi referensi bagi kebijakan yang perlu diambil oleh Pemerintah Provinsi Jawa Timur dalam rangka menanggulangi dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi ? meliputi :
  - a. Formulasi kebijakan penanganan dampak ekonomi.
  - b. Formulasi kebijakan penanganan dampak Sosial
  - c. Formulasi kebijakan penanganan dampak kesehatan
  - d. Formulasi kebijakan penanganan dampak religi

## **1.6. Kerangka Konsep**

Permasalahan prostitusi tidak bisa dipandang sebelah mata, alias jangan dianggap masalah sepele. Bukan saja karena secara kuantitatif jumlah PSK luar biasa besarnya, tetapi juga karena implikasi yang diakibatkan oleh praktik prostitusi secara kualitatif amat signifikan membahayakan kehidupan masyarakat. “Kebijakan buka-tutup” ternyata tidak hanya terjadi di Provinsi Jawa Timur atau pun di Indonesia saja, tetapi hampir di semua negara. Misalnya negara-negara di Asia Tenggara, “kebijakan buka-tutup” juga menjadi fenomena yang melelahkan sejumlah kalangan. Dalam kerangka ini kebijakan penutupan lokalisasi PSK dipandang sebagai kebijakan yang perlu penanganan yang cermat dan sungguh-sungguh.

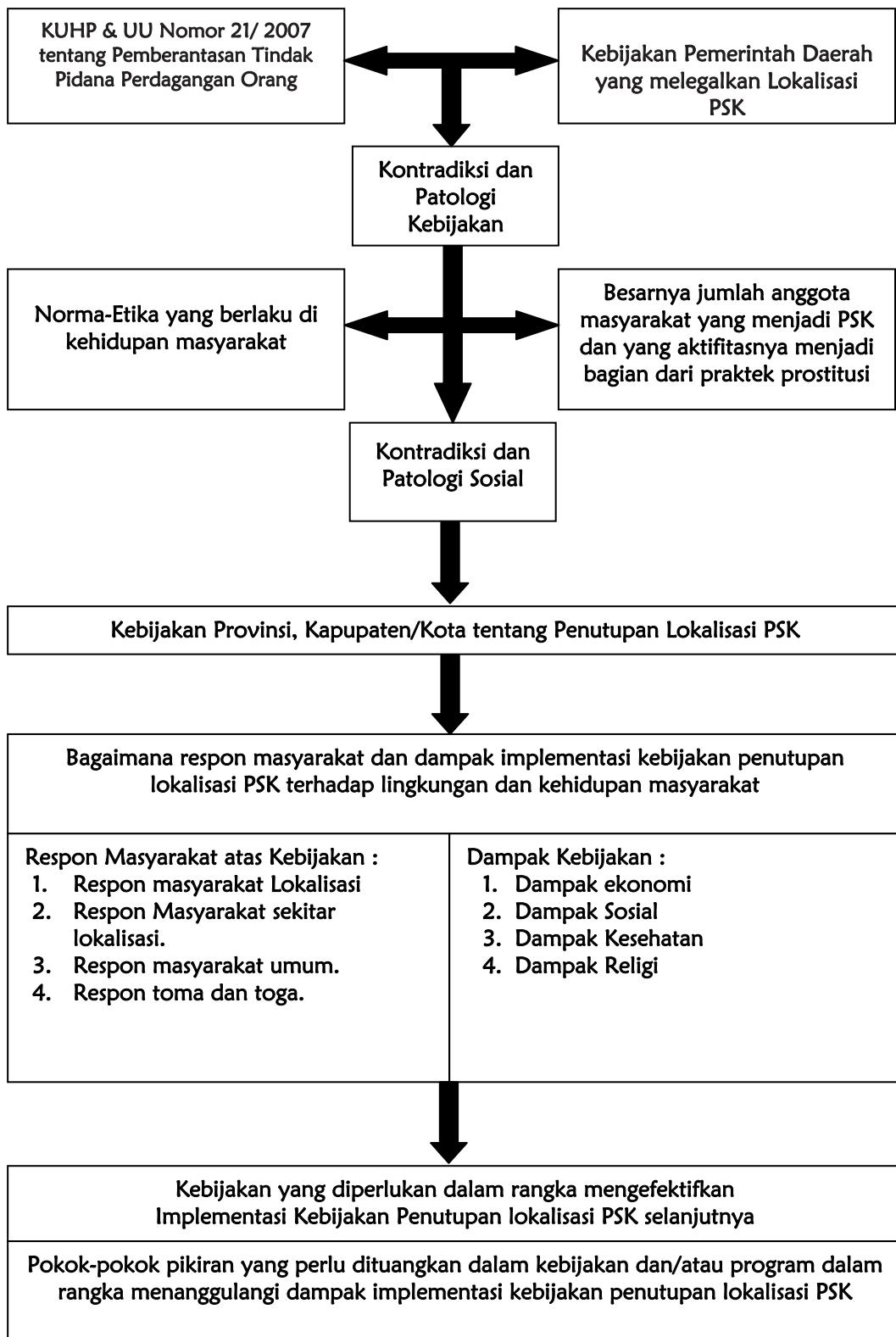
Penelitian ini didasarkan pada suatu asumsi konseptual paradigmatis sebagai berikut :

1. Bahwa keberadaan PSK dan kebijakan lokalisasi terhadap PSK merupakan kondisi patologi sosial sekaligus patologi kebijakan. Disebut patologi sosial karena keberadaan PSK bertentangan dengan norma-etika sosial yang berlaku di masyarakat. Disebut patologi kebijakan sebab ada kontradiksi antara kebijakan yang melegalisasi lokalisasi PSK dengan UU Nomor 21 tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (*human trafficking*). Ada sinyalemen yang makin nyata bahwa dalam praktik prostitusi terjadi modus tindak pidana perdagangan orang yang terbungkus dengan rapi. Sebaliknya korban perdagangan orang juga banyak yang akhirnya terjerumus ke dunia prostitusi.
2. Oleh karena itu penutupan lokalisasi PSK dimaksudkan sebagai kebijakan yang dapat melakukan fungsi normalisasi atas kondisi patologis itu, baik patologi sosial maupun patologi kebijakan.
3. Sementara itu tidak dapat dipungkiri bila terjerumusnya anggota masyarakat menjadi PSK tentu ada penyebab yang melatarbelakanginya. Makin kompleksnya lingkaran penyebab ini maka makin memerlukan penanganan serius dan andal.
4. Maka dari itu kebijakan penutupan lokalisasi PSK perlu di implementasikan dengan sungguh-sungguh, dengan mempertimbangkan aspek-aspek yang mempunyai hubungan secara langsung dengan praktik PSK, diantaranya : (i) aspek ekonomi, (ii) aspek sosial, (iii) aspek kesehatan dan (iv) aspek religi.
5. Untuk mendukung efektifitas implementasi kebijakan penutupan PSK selanjutnya maka dipandang perlu mengetahui respon masyarakat atas implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK di Provinsi Jawa Timur ?, meliputi : a) Respon masyarakat lokalisasi; b) Respon masyarakat sekitar lokalisasi; c) Respon keluarga dan masyarakat umum; dan d) Respon tokoh agama dan tokoh masyarakat
6. Untuk mendukung efektifitas implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK selanjutnya, juga dipandang perlu mengetahui dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK sebelumnya terhadap kehidupan



- masyarakat, meliputi : a) Dampak Ekonomi; b) Dampak social; c) Dampak kesehatan; dan d) Dampak religi
7. Berdasarkan data sekunder dan data primer tentang dampak positif dan dampak negatif implementasi kebijakan penutupan lokalisasi PSK tersebut dipandang perlu melakukan identifikasi tentang kebijakan dan/atau program yang diperlukan dalam rangka mengefektifkan implementasi kebijakan penutupan PSK di Provinsi Jawa Timur.
  8. Penelitian ini diharapkan dapat merumuskan pokok-pokok pikiran yang perlu dituangkan dalam kebijakan dan/atau program dalam rangka menanggulangi dampak implementasi kebijakan penutupan lokalisasi, meliputi : Formulasi kebijakan penanganan dampak ekonomi, social, kesehatan, dan religi

Pola pikir penelitian ini, sebagaimana diuraikan dalam narasi di depan, secara skematis dituangkan dalam bagan berikut ini.



**Gambar 1.1.**  
**Bagan Kerangka Konsep**